



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
27 April 2007  
Chinese  
Original: English

## 公共行政专家委员会

## 第六届会议的报告

(2007年4月10日至13日)

## 摘要

本报告载有 2007 年 4 月 10 日至 13 日在联合国总部举行的公共行政专家委员会第六届会议的结论和建议。委员会是根据经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的，由 24 名以个人身份任命的专家组成，任期四年。委员会讨论了下列实质性项目：(a) 参与性治理以及公民参与制定政策、提供服务和编制预算；(b) 联合国治理和公共行政领域基本术语简编；(c) 审查联合国公共行政和财务方案的活动；(d) 从公共行政角度看 2007 年经济及社会理事会高级别部分年度部长级审查的主题：加强消除贫穷和饥饿的工作，途径包括全球发展伙伴关系。

根据对上述论题的讨论，委员会向理事会提出了一个决议草案，供其审议和通过。委员会还建议，由秘书处与主要发言人协商编制一个政策简报，列出关于主要实质性主题的各项建议，简报由委员会主席团批准。该政策简报将作为本届和今后各届会议的后续，供会员国审议。

## 目录

章次	页次
一. 建议经济及社会理事会通过的决议草案 .....	3
二. 会议安排 .....	5
A. 会期 .....	5
B. 出席情况 .....	5
C. 议程 .....	5
D. 选举主席团成员 .....	6
三. 记录摘要和结论 .....	7
A. 委员会的工作 .....	7
B. 参与性治理和公民参与政策制定、服务提供与预算编制 .....	7
C. 联合国治理和公共行政领域基本术语简编 .....	11
D. 审查联合国公共行政和财务方案的活动 .....	13
E. 从公共行政角度看 2007 年经济及社会理事会高级别部分年度部长级审查主题：加强消除贫穷和饥饿的工作，途径包括全球发展伙伴关系 .....	14
F. 第七届政府创新全球论坛筹备会议 .....	16
G. 专家委员会下一届会议拟议工作方案和议程以及对委员会报告草稿的初步审查 ...	16
附件	
文件清单 .....	17

## 第一章

### 建议经济及社会理事会通过的决议草案

公共行政专家委员会建议经济及社会理事会通过下列决议草案：

#### 公共行政专家委员会关于其第六届会议以及委员会第七届会议日期、地点和临时议程的报告

经济及社会理事会，

回顾 2005 年 10 月 21 日第 2005/55 号决议，特别是其中重申有必要进一步加强政府的参与进程，确保公民投身于实现国际商定的发展目标，包括《千年宣言》所载的各项目标，并回顾 2006 年 7 月 28 日第 2006/47 号决议，

关切穷人和处境不利者在世界全球化时代不断陷入社会边缘地位，使得公民越来越不信任政府，

认识到，如果有参与性机制让公民参与社会经济发展政策和方案的规划、预算编制、执行、监测和问责，则可极大促进执行联合国发展议程和实现千年发展目标，这种参与性治理机制一方面有助于确保效率和经济增长，另一方面有助于确保社会正义，

1. 注意到公共行政专家委员会第六届会议报告中对这一主题的结论：<sup>1</sup>
2. 鼓励会员国重申并加强采用参与性治理，让公民在有利的机制下参与制订政策、提供服务、编制预算和公众问责制，包括采用信息和通信技术工具及其它措施；
3. 请秘书处确保联合国公共行政和财务方案的规范、分析和技术合作部分继续致力于参与性治理，并确定最佳做法；
4. 注意到委员会开展了编辑工作，必要时，还从概念上界定联合国治理和公共行政领域的基本术语，以期政府间讨论更有条理；
5. 注意到委员会对将于 2007 年理事会高级别部分举行的年度部长级审查的主题所作投入以及对 2008 年高级别部分的主题所作提议；
6. 请秘书处在联合国公共服务日继续扩大联合国公共服务奖的影响，以努力促进和传播公共治理的优点；

<sup>1</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2007，补编第 24 号》(E/2007/44)。

7. **又请**秘书处扩大联合国公共行政和财政联机网门户网站在区域和次区域两级外联参与成员的范围，作为一站式网点，在世界各地的公共部门领导人中促进分享信息、管理知识和建立联系；
8. **还请**秘书处继续发挥牵头机构的有益作用，促进执行载于《信息社会世界首脑会议行动计划》的电子政务相关问题行动路线；
9. **欢迎** 2007 年 6 月 26 日至 29 日在维也纳举行第七届“政府创新”全球论坛，祝贺秘书处所作的准备工作，特别是方案的高质量；
10. **鼓励**会员国参与和支持纪念联合国在公共行政和发展领域开展工作 60 周年；
11. **核准**于 2008 年 4 月 14 日至 18 日举行委员会第七届会议；
12. **又核准**委员会第七届会议议程如下：
  1. 发展领域的能力建设，包括冲突后公共行政的重建和危机/灾害管理；
  2. 联合国治理和公共行政领域基本术语简编；
  3. 审查联合国公共行政和财务方案；
  4. 从公共行政角度看经济及社会理事会高级别部分年度部长级审查的主题。

## 第二章

### 会议安排

#### A. 会期

1. 公共行政专家委员会是按照经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的，由理事会根据秘书长的提名以个人身份任命的 24 名专家组成。委员会第六届会议于 2007 年 4 月 10 日至 13 日在联合国总部举行。

#### B. 出席情况

2. 委员会 21 名成员出席了会议。联合国系统各组织以及政府间组织、非政府组织和其他组织的观察员也出席了会议。

3. 委员会下列成员出席了会议：Luis F. Aguilar Villanueva (墨西哥)、Ousmane Batoko (贝宁)、Marie-Francoise Bechtel (法国)、Rachid Benmokhtar Benabdellah (摩洛哥)、Emilia T. Boncodin (菲律宾)、Jocelyne Bourgon (加拿大)、Luiz Carlos Bresser-Pereira (巴西)、Mario P. Chiti (意大利)、Mikhail Dmitriev (俄罗斯联邦)、Geraldine J. Fraser-Moleketi (南非)、Edgar Gonzalez Salas (哥伦比亚)、Werner Jann (德国)、Taher H. Kanaan (约旦)、Pan Suk Kim (大韩民国)、Barbara Kudrycka (波兰)、Florin Lupescu (罗马尼亚)、Anthony Makrydemetres (希腊)、José Oscar Monteiro (莫桑比克)、Siripurapu Kesava Rao (印度)、Priyono Tjiptoherijanto (印度尼西亚) 和 Gwendoline Anne Williams (特立尼达和多巴哥)。

4. 以下成员未能出席会议：王晓初 (中国) 和 Peter Angyang' Nyong' o (肯尼亚)。Dennis A. Rondinelli (美利坚合众国) 最近过世。

5. 出席会议的观察员名单可在联合国内联网上查阅 (见 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025877.pdf>)。

#### C. 议程

6. 委员会第六届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 参与性治理以及公民参与制定政策、提供服务和编制预算。
4. 联合国治理和公共行政领域基本术语简编。
5. 审查联合国公共行政和财务方案。

6. 从公共行政角度看 2007 年 7 月经济及社会理事会高级别部分年度部长级审查的主题：加强消除贫穷和饥饿的工作，途径包括全球发展伙伴关系。
7. 专家委员会第七届会议的拟议工作方案和议程。

#### D. 选举主席团成员

7. 本届会议期间，以下成员担任主席、副主席和报告员：

**主席：**

Jocelyne **Bourgon** (加拿大)

**副主席：**

Geraldine J. **Fraser-Moleketi** (南非)

Taher H. **Kanaan** (约旦)

**王**晓初 (中国)

**报告员：**

Luis F. Aguilar **Villanueva** (墨西哥)

## 第三章

### 记录摘要和结论

#### A. 委员会的工作

1. 主管经济发展助理秘书长 Jomo Kwame Sundaram 2007 年 4 月 10 日代表主管经济和社会事务副秘书长何塞·安东尼奥·奥坎波宣布开会。在介绍本届会议主题前，他宣布沙祖康大使（中国）将于 2007 年 7 月取代奥坎波先生任副秘书长。

2. 助理秘书长强调，参与性治理是治理和公共行政中的一个新概念和新做法。执行联合国发展议程，包括千年发展目标，要求有一个更让人参与、更透明、更负责的治理制度。这种办法要求公民参与作出政策决定、提供服务和公众问责制。各种机构、结构和进程已发展得能让公民更多参与，然而这也对这些机构的能力提出了挑战。他观察到，许多政府认识到了这些挑战，正针对参与性治理带来的挑战采取措施设置机构和程序。他说，总的说来，参与性治理的办法有利于加强经济治理。

3. 助理秘书长还提醒委员会注意，委员会特别是通过审查联合国公共行政和财务领域的方案，对秘书处和经济及社会理事会执行该领域的活动起到指导作用。他还注意到，委员会正在开展重要工作，对联合国治理和公共行政领域基本术语进行简化和标准化。

4. 以委员会和秘书处的名义悼念了最近过世的委员会成员 Dennis Rondinelli（美利坚合众国）。加拿大公共行政研究所一位代表也悼念了已故的该研究所前执行主任、委员会前几届会议的观察员 Joseph Galimberti。

5. 委员会一致通过第六届会议拟议议程。

#### B. 参与性治理和公民参与政策制定、服务提供与预算编制

6. 秘书处关于参与性治理和公民参与政策制定、服务提供与预算编制的说明（E/C.16/2007/2）为委员会的辩论定下了总的主题，并提出一些关键问题，以便确定政策选择和向会员国、经济及社会理事会和秘书处提出建议。

7. 有许多机制可以确保制定和执行将公共资源和战略用来实现发展目标的共同远景规划和目标，公民参与便是其中之一。参与性治理是许多体制性战略之一，主要适用于发展政策和方案的规划、预算编制、监督和问责。虽然有效参与一方面有助于确保效率和经济增长，另一方面有助于确保社会正义，但产生这些结果的确切条件还需进一步审议。公民参与的价值得到承认，不仅由于其实用价值，也由于其本身固有的价值。

8. 说明认为，尽管政府和市场机制很重要，但不能仅仅依靠政府或市场机制来提供基本服务或实现发展目标，或确保透明、有责可究的公共问责制。说明探讨了有效参与的各种复杂的缺陷和具体创新办法，提出了支持有效参与的两种不同理由。第一个是作出管理参与的体制安排，从而促进公平和透明度。第二个是确保这种参与有助于尊重人权。说明最后请委员会就一系列悬而未决的问题进行辩论，提出看法和咨询意见。

### 政策制定

9. 提交者指出，需要更明确的概念，并认识到治理不同于传统的民主政府和公共管理。这一区别的基础是下列方面的不同：公民的作用、公民社会结构和行为以及公私利益的协调。参与是具有固有价值的基本目标，同时具有帮助制定政策、提供公共服务和编制预算方面的工具作用或功能。参与对政策的制定和实施具有积极作用，可加强这方面的效率、效益、公平和社会正义。

10. 参与性治理在中央、区域和地方各级各不相同，并在地方一级尤其适用。说明举出了一些经验教训。必须作出体制安排，改变机构的规范和认识基础，从而使治理更加包容各方和有效。参与同权力下放相联系；但迄今实施的权力下放失败多于成功。今后应该按照制定政策的不同阶段（制定议程、说明问题、制定、实施和评价政策）来确定公民参与的具体模式。参与有其本身的问题，如既得利益集团和传统精英的主导以及社会低层难以让人听到他们的声音。为了克服这些问题，今后民间社会一级的行动应以能力建设和社会动员的原则为指导。在政府和公共行政层面，协商和补助的原则应指导今后的行动。

11. 秘书处提出了一些看法。首先联合国发展议程具有社会经济一面，还具有帮助实现前者的治理一面。社会经济一面已容易地得到阐述，治理一面同样重要，但更为复杂。其次，公民参与和参与性治理是深化民主的手段，是战胜现代治理所带来的各种挑战的一个途径。第三，有一套先决条件来确保参与性治理和公民参与的可持续性，包括政治承诺和增强公民能力，使之成为政治发展作出积极贡献。其他条件包括法治、独立司法、自由媒体和保护公民，他们有权发表意见。最后，不能低估参与性治理的风险。参与性治理、包括权力下放会带来某些形式的风险，包括精英的攫取、贪污、寻租活动。

12. 委员会指出，参与的具体情况非常重要——何地、何时以及在何种条件下参与。各国的政治经济、政治制度、发展水平、公民的教育水平以及政府的领导形式各不相同。有些国家可能刚刚摆脱冲突、灾难或危机。而且，公民参与不应被看作是替代既定政府程序或与既定程序平行。公民参与可以是振兴正式民主体制的一种手段。参与性治理可以被看作是改善公民与民主体制之间信赖关系的一种手段。有人指出，公民的期待与民主体制的绩效之间的差距正在扩大。



13. 根据上述情况，委员会讨论中提出了三个议题：参与性治理的概念、其先决条件及其风险或意外后果。参与公共事务和公共政策的概念是公民的一种权利。它不是代议制民主政府行动或古典公共行政模式的对抗性替代，而是创造公益或解决公共问题的一种补充方法，其基础是公民在公共政策制定方面的参与和分担责任。参与性治理的一个最起码或核心部分是给予公民机会，就对他们影响最大的政策发表意见。

14. 公民参与的先决条件包括法治、言论自由、保护参与者、政治意愿和领导。还应注意尽量避免使参与性治理概念失去信誉，或使之成为一时的“时尚”

15. 参与性治理即使能恰当展开，也有这样一种风险，即被既得利益集团、传统精英和权力集团攫取，或被有权者接管。向会员国提出了一种切实渐进的方法，而不是过于乐观或过于悲观的方法。

16. 委员会就总体立场达成一致，认为在民主社会中公共政策在以下情况下更加有效果和效率：(a) 政策的制定是关心社会的公民协商和参与的结果；政策的执行要向公民和民间社会有关组织负责。总之，参与性治理是由国家、市场和公民——关键利益攸关方集合体——分担公共责任。

### 提供服务

17. 提交者指出，政府和企业组织的运作方法正发生根本性重组。现在质量管理和持续改进是公司和公共管理必不可少的工作，这项工作还必须透明、有创新、参与性。事实证明仅靠政府提供基本服务不能令人满意。因此政府已开始探索其他服务提供办法，包括合伙、分担服务提供、分包和外包。

18. 信息和通信技术已证明是促进服务提供方面革新、效率和质量的一种手段。提交者说，在服务提供过程的初期阶段引进参与能导致更好的服务计划。例如，在计划阶段，可同公民协商，了解他们的喜好。提交者说，现代信息和通信技术为公民参与提供了机会。这些技术本身仅仅是促成工具，信息和通信技术促成商业模式革新的关键是革新精神。

19. 服务需要日益增加，而资源供应越来越有限，引起了服务提供上的短缺。这种短缺可能会降低服务提供的质量，甚至造成冲突。确保提供预期结果的保障包括以下促成安排：(1) 规范性（允许可持续参与的法律）；(2) 条规（指导和鼓励参与的条例和细则）；以及(3) 再生性（政府、非政府组织和公民的能力建设）。

20. 秘书处指出，必须理解什么是服务提供以及谁是提供者。归根到底，服务提供是关于公民维持健康、生产力和自由选择生活所必需的产品。有效服务提供的基础是能够负担、能够获得、质量和数量。这里假定所有利益攸关者，特别是民间社会组织，在服务提供的所有方面对责任、权利和平等渠道有共同看法。

21. 委员会认为，社会正义以及公共服务提供的经济方面同政治或技术方面同样重要，因为大规模公共服务提供是一项花费很大的工作。因此成本效益分析应成为提供过程中的一项基本内容。委员会还认为，参与性治理是要权利的分散。参与性治理意味着让公民发出声音，而不是国家放弃法定决策权。给予发言权有助于制定更明达、受到尊重、最终是更好的决策。

22. 加强公民发言权的措施包括：(a) 公开报告结果和衡量影响；(b) 采用解决争端机制和其他参与性申诉程序；以及(c) 采用信息和通信技术办法，让公民了解情况，使他们更加接近政府。

23. 参与正在改变政府与公民之间的关系。对公务员来说，这意味着一套新的技能，如学会听取公民意见，充当各团体之间的调解人并管理多方利益攸关者。委员会的结论是，公民参与并非适合于所有政策领域，参与目的在于让公民发言。

24. 公民教育和正式教育，特别是高等教育，以及媒体须向人们灌输参与的价值观念。需要更好地向公民宣传这些价值观念。参与如果能够创造一种接口，让无约束力的投入变成正式的、有约束力的决策，就能够对公民更有意义。在一个共同承担责任生产公益的环境中，伙伴关系是必要的模式。但在让公民参与服务提供时需要进行成本效益分析。对各种形式和模式的公民及民间社会参与提供各种类型的服务进行分类，这可能有助于使分析更有重点。在这方面尚未充分利用现代信息和通信技术的潜力。

### **预算编制和公共问责**

25. 提交者叙述了预算编制和公共问责方面的公民参与情况，并界定了一些重要概念。提交者叙述了在预算编制和公共问责方面流行做法的长处和局限，随后探讨了公民参与之所以重要的原因。公民参与很可能会：(a) 消除预算编制的神秘性，(b) 回应公民的基本需要，(c) 改进预算分配，(d) 防止财政腐败，以及(e) 加强问责制。

26. 此外，公民参与让受益者就实际结果提供反馈、扩大审计面、让公民更好地了解机构业绩、保护那些害怕参加正式问责的人的利益，并有助于防止监督机构和审计机构腐败。随后讨论了公民参与模式，并举了一些例子。

27. 提交者指出，公民参与预算编制和公共问责是新近出现的现象。虽然有很多关于公民参与的成功故事，但是政府机构仍然对与公民分担预算编制和审计方面的责任犹豫不决。公民参与的好处包括：需求驱动的预算优先项目、更大程度的公民当家作主、提高审查和问责的质量、政府官员更加注意公共需求以及减少腐败。但也存在不利之处，如民间社会对预算的法律问题和结构组成不甚了解、民间社会组织之间的破坏性竞争，以及这些组织由于依赖政府而可能与政府妥协。

28. 介绍完毕后，与会者进行了活跃的讨论，并就一些要点达成了一致。地方一级的参与性预算编制成功例子最多。尤其是“人民预算编制”在地方一级执行最佳，因为在地方能够透明地平衡所有受公共支出影响的重大利益。在地方一级可以执行约束性程序，而在国家一级，参与性预算编制应遵守代议制民主机制，确保透明和问责。其他人指出，预算的结构是关键因素，它可以促进或阻止公民参与。例如，成果预算强调方案和支出的社会效果，能够对预算的效果进行监测，这能激发公民参与。但是，只有通过促进手段、而不是立法规定，才有可能使公民参与问责进程。

29. 委员会还注意到最高审计机关国际组织的代表发言，其中指出，国家一级的最高审计机关决心加强其各自议会、政府、公民和民间社会对最高审计机关审计报告的独立性、客观性、质量和成本效益的信赖，以促进其国家的稳定和经济增长、善治和反腐败。

### **委员会的评论和结论**

30. 委员会鼓励会员国重申和深化参与性治理和公民参与，并促进必要的能力建设活动。此外，委员会指出，需要继续将治理和公共行政的跨领域问题、特别是参与性治理纳入执行国际商定发展目标、包括《千年宣言》各项目标的议程。

31. 委员会鼓励秘书处确保，联合国公共行政和财务方案的规范性、分析和技术合作要素中继续包括参与性治理和公民参与政策制定、服务提供和公共问责。关于参与性治理的讨论应纳入关于这一主题的下一期世界公共部门报告。委员会建议秘书处在开展参与性治理工作方面，加强同其他国际和区域组织、特别是民间社会的伙伴关系。

32. 此外，委员会感到，就这一问题编写一份政策简介，将会是一项有用的工具和参考文件。文件应由秘书处与各位主要发言人协商编写，并加以散发。该简介将会有助于委员会下届会议关于能力建设的讨论。未来会议讨论的主要题目也可以写进定期发布的政策简介，以引起会员国注意。政策简介应由秘书处与各位主要发言人协商编写，并得到委员会主席团核可。此外，编写更多关于委员会会议成果的介绍，如“博客”或有深度的文章，可以反映各成员的观点和提供的意见。

## **C. 联合国治理和公共行政领域基本术语简编**

33. 委员会联合国治理和公共行政领域基本术语工作组主席提交了一份关于为编写“简编”或“词汇”而设立的工作组活动的初步报告（E/C.16/2007/4）。词汇的目的在于使联合国政府间审议工作更加明确并协助会员国更好地执行联合国各项有关决议。

34. 国家、区域或国际各层级上目前都没有这类词汇。尽管屡经尝试，但没有任何组别，包括欧洲联盟，成功编制出一套词汇。词汇对会员国和联合国都有好处。与一些国家或欧洲联盟的决定和决议不同的是，联合国的决定和决议并没有在其序言中载列词汇。此外，联合国文件中的许多术语都有不同的含义，致使概念高度含糊不清。在没有公认共同术语的情况下，每个会员国都根据其本身的一般原则或其“行政文化”自由解释联合国的决定。因此，这样一套词汇将(a) 确保更明确讨论治理和公共行政及采取更协调一致的后续行动；(b) 促进更统一地执行各项决定和决议；以及(c) 促使全球更明确了解治理和公共行政概念。

35. 主席认为，其他机构编制这样的一套词汇的多次尝试大多属于语言或技术性质，但委员会的倡议却采取概念方针。主席提出下列三种模式：模式 A，特点是简短定义，与其他术语联系以及一套简明参考材料；模式 B，备有较详细的定义，包括模式 A 各部分添加适当的参考供深入分析；以及模式 C，只备简明文件，如模式 A，但辅以在经济和社会事务部网站上张贴的参考材料。

36. 该报告附件内所列术语清单是第一次尝试。词汇可以先从(a) 联合国文件和(b) 国际舞台最常用术语的定义开始。为切合实际，主席建议词汇初稿以英文编写。词汇可以作为联合国的正式文件而且“开放增订”，因为这是一项进行中工作，必须定期修订、填加并长期审查其内容。这项工作将由委员会成员在经济和社会事务部支助下进行，并与在类似领域工作的其他机构联系。

37. 随后由秘书处大会和会议管理部文件司名词和参考资料科科长发表评论，科长也代表计算机辅助翻译和名词学问题国际年会。他说，联合国设有笔译员和口译员所用术语数据库。名词科可通过将这些词汇纳入其数据库来协助委员会，大众可自由查阅六种正式语文的词汇，他提到年会可以在其网站上张贴词汇。不过，他建议委员会从现有清单开始并推迟参加年会。

### **委员会的评论和结论**

38. 委员会表示赞赏工作组主席和成员的工作。委员会也欣见大会和会议管理部名词和参考资料科提供支助，指出词汇是极为重要的倡议，将成为委员会的遗产，与此同时，词汇也是一项需要资源和许多学者投入的工作，处理资源问题的方法之一是由委员会成员分担澄清概念的责任，让公共行政界能更好地了解术语。委员会鼓励利用现有资源，包括名词和参考资料科。经济和社会事务部将指派工作人员向工作组提供支助。

39. 虽然有些人表示较赞同模式 A，但由于编写这样的词汇所面临的挑战，必须从小规模开始，在成功的基础上发展。这项工作应持续进行，词汇应从最广泛使用的术语开始逐步发展，无论是大家争议的或接受的术语。虽然承认多样性，但必须保持某种程度的同质性并用词汇作为各种文化间的桥梁。

40. 由于词汇不仅是一本字典而是思想的总和，还可以用来发展治理和公共行政领域的新概念和新术语。在一些文化或语文中，两个词可能具有相同含义，而在另一种情况下，一个词可能有两种不同的含义。因此，词汇必须采用相关术语，例如“政策”和“政治”或“政府”和“治理”，以便凸显各术语之间的异同。此外，应增添未列入现有清单的一些术语，例如“问责制”，初步阶段应避免有争议的政治性术语。

41. 虽然一开始应该用英文，但以其他语文学理解的概念也可以发展，最终甚至可丰富英文本身。委员会欣见初步将词汇译为其他五种联合国正式语文，稍后阶段还可将之译为尽可能多的语文。为相互丰富，必须不单列入源于盎格鲁-撒克逊文化的概念，还要列入源于非洲和亚洲以及源于法文的概念。

42. 最后，委员会同意工作组应(a) 继续其工作；(b) 与下列机构协作：名词和参考资料科及国际行政学会一类的其他外部机构和涉及类似工作的联合国其他办事处以及计算机辅助翻译和名词学问题国际年会一类的有能力向工作组提供支助的机构；(c) 选择模式 C，这一模式兼具简明和额外参考材料的优势；以及(d) 实事求是，从小规模开始。如果委员会每个成员拟订三或四个术语，就可以提出相当多的术语供委员会下一届会议审查并作出决定。目前的工作甚至可以在委员会任务期限于 2009 年届满之前完成。

#### **D. 审查联合国公共行政和财务方案的活动**

43. 秘书处提交一份说明 (E/C.11/2007/5)，重点介绍联合国公共行政和财务方案的活动。说明内所述秘书处在公共行政领域内的四项重大职能为宣传、分析和研究、交流经验和传播良好做法、技术合作。说明阐述了具体活动，包括公共行政创新、冲突后公共行政系统重建、参与式治理以及信息和通信技术促进发展等领域内的活动。说明也着重指出 2006 年内与各种伙伴合作开展的一些重要联合倡议。秘书处特别提到 2008 年是联合国公共行政和财务方案 60 周年。同时也提出为 2008-2009 两年期方案拟议的战略框架，其中概述将要执行的各种活动并载列有关绩效指标供衡量取得的进展。

#### **委员会的评论和结论**

44. 委员会欣见该说明并赞扬秘书处所做的工作及过去一年取得的进展，委员会也审查了战略框架，包括 2008-2009 两年期拟议方案预算内设想的活动，并鼓励秘书处继续努力，更好地聚焦其工作方案。委员会建议，该司的工作应更注重民主治理的特征。以下载述委员会的主要建议。

45. 尽管秘书处与其他各部门和组织，特别是经济和社会事务执行委员会治理和机构建设组的成员之间已明显加强合作，但也鼓励秘书处在区域和次区域两级上更积极地与可能的伙伴合作。在这方面，委员会成员将乐意在其各自区域内促进这种合作。

46. 委员会注意到，秘书处将工作重点摆在四个实质性领域后产出的质量已有所改善，这四个领域是：冲突后治理和公共行政系统重建；参与性治理；促进公共部门的专业精神和道德；以及信息和通信技术促进发展。对出版物和培训教材的需求显著增加。不过，由于未能以其他语文提供信息，其效用受到减损。委员会鼓励秘书处探讨将现有材料翻译成联合国其他语文的可能性。此外，如有可能，秘书处应以简明语文编写其出版物摘要。

47. 委员会建议，今后应由该方案处理与公共行政领域有关的灾害管理的某些方面，包括备灾、救灾和复原。

48. 委员会注意到，方案和协调委员会在其第四十四届会议上建议对公共行政、财务和发展方案进行深入评价，内部监督事务厅关于这些建议执行情况的三年期审查报告（E/AC.51/2007/3）作出了积极评价。

49. 委员会虽然强调秘书处在履行规范性活动方面的相对优势，但也着重指出必须在宣传、分析和研究工作与该司进行的技术合作活动之间取得平衡。

50. 委员会确认技术合作活动在政府官员和机构能力建设方面发挥的重大作用，同时也强调与参与这个领域工作的联合国其他机构进行紧密合作并采取措施在国家一级和国家以下一级加强该司的影响及对该司的认可。

51. 委员会大力鼓励秘书处增加联合国公共行政和财政联机网（公共行政网）的成员，继续发展该网的内容并提升其技术系统，特别是鉴于该网络及其门户作为各公共行政组织全球网络中心所发挥的日益重要作用。在这方面，委员会愿请秘书处为公共行政网专拨额外资金。

52. 一如既往，委员会表示赞赏在 6 月 23 日庆祝联合国公共服务日并颁发联合国公共服务奖。委员会鼓励广泛散发公共服务奖方面的信息，包括在区域和次区域两级上散发。

53. 委员会注意到 2008 年将是联合国公共行政和财务方案六十周年，建议在这一年 6 月 23 日进行庆祝时确认这一里程碑。

#### **E. 从公共行政角度看 2007 年经济及社会理事会高级别部分年度部长级审查主题：加强消除贫穷和饥饿的工作，途径包括全球发展伙伴关系**

54. 秘书处提出了一份关于公共行政和 2007 年经济及社会理事会高级别部分年度部长级审查：加强消除贫穷和饥饿的工作，途径包括全球发展伙伴关系的会议室文件。文件着重说明对实现千年发展目标至关重要的善治和公共行政问题。这些问题包括为有利于穷人的政策建立整体框架；公务员和公共部门人员的效率、实效和道德；管理权下放、强大的提供服务能力；公共资源分配和使用方面的透明度和问责制；坚持法治；保护人权；民间社会参与和援助的协调。文件指出，相互竞争的种种需求远远超过了现有公共资源的承受力，是妨碍到 2015 年将每

日生活费不足 1 美元的人口和饥饿人口减半的主要障碍。因此，国家及其领导人必须作出艰难的政治和技术选择，包括就行使权力和资源分配作出决定。

55. 秘书处提出了一份有关理事会改革的背景文件，并报告了 2007 年 1 月举行的理事会主席团和各职司委员会主席会议的情况。那次会议的目的是确保主席团与各职司委员会之间更好的沟通与协调。

56. 秘书处还向委员会简要说明了 1990 年以来在消除贫穷和饥饿，即在八项千年发展目标的目标 1 方面取得的进展。据 2006 年千年发展目标报告<sup>2</sup>称，发展中国家生活极端贫穷（每天不足 1 美元）的人口比率从 1990 年的 28% 降至 2002 年的 19%。长期挨饿的人（粮食不足以满足每日需求）从 1990/2 年的 20% 降至 2001/3 年的 17%。但是进展缓慢，不同区域的进展也不平衡。必须加强干预措施，才能做到到 2015 年将极端贫穷或长期饥饿的人数减少一半。秘书处在介绍情况时向委员会提出了三个问题：(a) 会员国在剩下的 8 年时间内应在治理和公共行政方面采取哪些干预措施；(b) 治理和公共行政问题是否应拿到 2008 年经济及社会理事会高级别部分讨论；(c) 如果要讨论，应建议采用那个主题？

### 委员会的意见和结论

57. 关于实现千年发展目标的问题，委员会注意到，会员国已经在许多层面采取干预措施，包括 (a) 促进经济增长的国际金融和贸易政策；(b) 促进社会目标的国家一级再分配政策；(c) 为执行新方案和加强现有方案调动和利用资源；(d) 使治理和公共行政能更顺应民情、切实有效地推行减贫举措。在剩余的时期内，最好能将重点放在如何加强个别国家的能力上，而不是专注于找失败的原因。此外，提出非洲发展新伙伴关系等区域举措也会有所助益。

58. 对于上述事项，委员会成员强调了下列各项的重要性：(a) 实施有效法治和建立鼓励生产力、创业精神和竞争性市场，处罚寻租、垄断和投机冒险的法律框架；(b) 公共机构和进程有效率，可预测结果；(c) 建立领导能力，就共同议程达成共识；(d) 公仆们具有最起码的专业精神，可防止延误实施重大政策和方案。他们还提到了处理税收、关税、采购和订约等经济增长关键领域内的腐败或被认为的腐败问题的复杂性。

59. 鉴于治理和公共行政贯穿各个领域，委员会认为应提请理事会注意重要方面。对于 2007 年高级别部分，委员会认为可以在年度部长级审查中提出一份 1 页篇幅的本次讨论概要。至于 2008 年，委员会表示很有兴趣在年度部长级审查的适当部分从治理和公共行政角度提出问题。

<sup>2</sup> 网络版见：<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>。

## **F. 第七届政府创新全球论坛筹备会议**

60. 政府创新全球论坛是大会第 57/277 号决议授权秘书处提供支助的最大型的国际公共行政活动，秘书处和奥地利外交部向委员会提交了举办第七届论坛的情况介绍。论坛的主题是“建立对政府的信任”，这是全世界的一个新的重大问题。论坛全体会议的七个论题都是改进公共行政和治理以促进对政府的信任的关键组成部分。论坛是交流关于改进治理的国际经验和战略的一个全球性平台，而改进治理是实现千年发展目标的一项必要条件。

### **委员会的意见和结论**

61. 委员会热切地注意到，预计与会者将达 2 000 多人，包括国家元首和政府首脑、部长、政府高级官员、市长、议员以及民间社会和私营部门代表。委员会高兴地获悉，为筹备这次论坛已组织了七个区域论坛，以便让各区域把各自的具体观点带到论坛的讨论中来，并纳入相关的成果文件中。委员会赞赏秘书处为论坛编制了技术文件，还牵头与联合国系统内外 25 个以上实体和机构建立伙伴关系，以便在举办论坛的同时组织七个能力建设讲习班。

## **G. 专家委员会下一届会议拟议工作方案和议程以及对委员会报告草稿的初步审查**

62. 委员会讨论了将在第七届会议主要实质性项目下审议的主要问题。关于能力建设的主题和副主题，委员会同意由秘书处在 2007 年 7 月底前向委员会成员分发一份纲要。要求委员会成员就各项副主题起草文件，供在 10 月份分发。

63. 委员会还审查了其工作方法，包括将讨论分成各个专题组的可能性。考虑到 2007 年的主要议程项目与发展中国家情况密切相关，委员会要求秘书处探讨在一个发展中国家或刚摆脱冲突、危机或灾害的国家举行第七届会议的可能性。

64. 委员会强烈建议在委员会、经济及社会理事会和大会下一届会议期间以及在联合国公共服务日当天组织实质性活动，适当纪念联合国公共行政和财务方案六十周年。

65. 最后，委员会将着手归纳 1995 年以来委员会各次会议的工作，编制一份有关善治和能力建设的实质性决议，以支持联合国发展议程和千年发展目标。



## 附件

### 文件清单

文号	议程项目	标题或说明
E/C.16/2007/1	2	临时议程和工作安排
E/C.16/2007/2	3	参与性治理和公民参与政策制定、服务提供与预算编制
E/C.16/2007/4	4	联合国治理和公共行政基本术语简编
E/C.16/2007/5	5	审查联合国公共行政和财政方案
会议室文件	6	从公共行政角度看 2007 年经济及社会理事会高级别部分年度部长级审查主题：加强消除贫穷和饥饿的工作，途径包括全球发展伙伴关系